

Cassatie zegt formele motivering herstellvordering formeel vaarwel

Zij die actief zijn in het stedenbouwstrafrecht hebben het zich misschien al eens afgevraagd: moet een herstellvordering formeel gemotiveerd worden? Op grond van de formele motiveringswet¹ moet immers iedere bestuurshandeling formeel of uitdrukkelijk gemotiveerd worden.² De vraag hield ook de rechtsleer bezig.³ Nadat eerdere arresten eerst *warm* en vervolgens *koud* bliezen, lijkt het Hof van Cassatie met het in deze commentaar besproken arrest van 14 oktober 2014 de discussie (definitief?) te beslechten.

Wel formele motivering

Artikel 1 van de formele motiveringswet omschrijft een *bestuurshandeling* als ‘*de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur*’. Verschillende auteurs verdedigden de stelling dat de herstellvordering inderdaad moest worden beschouwd als een bestuurshandeling.⁴ Bij de keuze van de herstellvordering beschikt de herstellvorderende overheid immers over een *discretionaire bevoegdheid*.⁵ Vervolgens beoogt de herstellvordering *rechtsgevolgen* teweeg te brengen: zij heeft immers tot gevolg dat de rechter er kennis van moet nemen en dit herstel ook kan bevelen. En zij is tot slot *uitvoerbaar*: de beslissing tot herstel van de overheid beoogt de rechter de mogelijkheid te geven, zelfs te verplichten, om het gevorderde herstel te bevelen; die gevolgen komen tot stand door het nemen van de beslissing zelf, zonder dat daartoe de tussenkomst van een rechter vereist is.

Het Hof van Cassatie leek zich in een arrest van 4 december 2001⁶ bij dit standpunt aan te sluiten. Gewezen op eensluidende conclusie van (toenmalig) advocaat-generaal M. De Swaef⁷ oordeelde het Hof dat ‘*de beslissing van de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen (...) een bestuurshandeling is in de zin van art. 1 van de wet van 29 juli 1991, die uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd*’.

Tegenwind

Toch kon het cassatiearrest van 4 december 2001 de gemoederen niet (volledig) bedaren. Bepaalde auteurs bleven hameren op de vereiste van de uitvoerbaarheid, waaraan volgens hen niet was voldaan.⁸ Het gekozen herstel, ook al wordt dit meegedeeld aan de overtreder, wijzigt de rechtstoestand van deze laatste niet noch roept het een rechtstoestand in het leven of wordt deze opgeheven. Het gekozen herstel kent de overtreder op zichzelf geen rechten toe, noch legt het hem verplichtingen op.⁹ Het arrest van Hof van Cassatie van 4 december 2001 kon deze auteurs evenmin overtuigen. De toepasselijkheid van de formele motiveringswet stond im-

¹ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991, verkort weergegeven als ‘formele motiveringswet’.

² Artikel 2 formele motiveringswet.

³ Zie de bijdragen van o.m. S. LUST, ‘De herstellvordering in het stedenbouwrecht. Een poging tot synthese’, *TROS* 1997, 223-257; P. POPELIER, ‘De toepassing van de Uitdrukkelijke Motiveringswet in het domein van de ruimtelijke ordening en stedenbouw’, *TROS* 1997, 346-362; S. LUST, ‘Formele motiveringsplicht voor herstelmaatregelen in stedenbouwaangelegenheden gespecificeerd’, *Juristenkrant* 30 januari 2002, nr. 42, 5; A. COPPENS, ‘De volmaakte rechtstaat’, *RW* 2002-2003, 1241-1254; P. LEFRANC, ‘Ruimtelijke ordening: herstel in een (on)volmaakte rechtstaat’, *TROS* 2003, 274-279; S. BOULLART, ‘Ruimtelijke ordening: de keuze van de herstelmaatregel getoetst aan de formele motiveringsplicht’, *T.Gem.* 2003, 14-24; P. LEFRANC, ‘De herstellvordering is zaak van de gewone rechter, niet van de Raad van State’, *TMR* 2005, 664-665; F. CHARLIER, ‘De formele motiveringsplicht bij de keuze voor een herstelmaatregel in de ruimtelijke ordening’, *T.Gem.* 2011, 211-212; P. VANSANT, ‘De herstelmaatregelen’, in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2014*, Mechelen, Kluwer, 2013, 693-807.

⁴ P. POPELIER, ‘De toepassing van de Uitdrukkelijke Motiveringswet in het domein van de ruimtelijke ordening en stedenbouw’, *TROS* 1997, p. 350, nr. 7; S. LUST, ‘De herstellvordering in het stedenbouwrecht. Een poging tot synthese’, *TROS* 1997, p. 243-246, nr. 54-63; A. COPPENS, ‘De volmaakte rechtstaat’, *RW* 2002-2003, p. 1249, nr. 26 (impliciet); S. BOULLART, ‘Ruimtelijke ordening: de keuze van de herstelmaatregel getoetst aan de formele motiveringsplicht’, *T.Gem.* 2003, p. 15-18, nrs. 4-11 en de verwijzingen in voetnoot nr. 8.

⁵ Deze discretionaire bevoegdheid werd in de VCRO weliswaar aan banden gelegd (zie art. 6.1.41).

⁶ Cass. 4 december 2001, *RW* 2001-2002, 1353, concl. M. DE SWAEF.

⁷ M. DE SWAEF, concl. bij Cass. 4 december 2001, *RW* 2001-2002, 1354-1355.

⁸ P. LEFRANC, ‘Ruimtelijke ordening: herstel in een (on)volmaakte rechtstaat’, *TROS* 2003, 274-279; P. LEFRANC, ‘De herstellvordering is zaak van de gewone rechter, niet van de Raad van State’, *TMR* 2005, 664-665; P. VANSANT, ‘De herstelmaatregelen’, in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2014*, Mechelen, Kluwer, 2013, p. 715-716, voetnoot 342.

⁹ P. LEFRANC, ‘Ruimtelijke ordening: herstel in een (on)volmaakte rechtstaat’, *TROS* 2003, 276, nr. 9.

mers niet ter discussie en werd door het Hof van Cassatie ‘zonder meer’ aangenomen. Integendeel, zij zagen hun mening bevestigd in een arrest van het Hof van Cassatie van 10 juni 2005.¹⁰ Daarin bevestigde het Hof, op eensluidende conclusie van advocaat-generaal G. Bresseleers,¹¹ de rechtspraak van de RvS waarin de Raad zich steevast *onbevoegd* verklaarde om kennis te nemen van annulatieberoepen tegen herstellvorderingen.¹² Omdat het Hof oordeelde dat ‘*de herstellvordering op zichzelf geen rechtsgevolgen sorteert maar onlosmakelijk deel uitmaakt van de gerechtelijke procedure*’ en het toepassingsgebied van de formele motiveringswet beperkt is tot eenzijdige individuele rechtshandelingen die *rechtsgevolgen* beogen, werd aangenomen dat het Hof van Cassatie in verenigde kamers impliciet was teruggekomen op de leer uit zijn arrest van 4 december 2001.¹³

Twijfel

Toch leek ook het arrest van 10 juni 2005 geen eensgezindheid te kunnen brengen. Daar waar sommigen zich aansloten bij de leer van het arrest van 10 juni 2005 (*contra* toepasselijkheid van de formele motiveringswet),¹⁴ leken anderen trouw aan de leer van het arrest 4 december 2001 (*pro* toepasselijkheid van die wet).¹⁵ Dat het Hof van Cassatie de onbevoegdheid van de RvS om te oordelen over een herstellvordering had bevestigd, werd daarbij niet als een hinderpaal maar als een (impliciete) bevestiging (*pro* toepasselijkheid van de wet) beschouwd: de RvS wees de beroepen tot nietigverklaring immers niet af omdat de litigieuze beslissing geen overheidshandeling zou zijn, wel omdat zij deel uitmaakt van een gerechtelijke procedure die de bevoegdheid van de RvS uitsloot.¹⁶

Twee vliegen in één klap

Met het arrest van 14 oktober 2014 lijkt het Hof van Cassatie nu toch de weg te vervolgen die het met het arrest van 10 juni 2005 leek te zijn ingeslagen. In het derde en vierde onderdeel van het eerste cassatiemiddel verweet de beklagde de appelrechters een schending van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet omdat niet enkel rekening was gehouden met de vordering zelf, maar ook met de motieven die in het verdere verloop van de procedure door de stedenbouwkundige inspecteur waren verstrekt. Het Hof verwierp de beide middelonderdelen: ‘*De herstellvordering is geen door artikel 1 Wet Motivering Bestuurshandeling bedoelde handeling*’. Waarom? Omdat de herstellvordering ‘*(...) als dusdanig geen rechtsgevolgen (sorteert), maar (...) onlosmakelijk deel uit(maakt) van de gerechtelijke procedure*’. Met die motivering neemt het Hof dus uitdrukkelijk afstand van zijn rechtspraak van 4 december 2001 en bevestigt het meteen in quasi identieke bewoordingen zijn rechtspraak van 10 juni 2005. Of hoe het Hof twee vliegen in één klap slaat.

(Frederik Haentjens of red.)

(Cass. 14 oktober 2014, P.12.1198.N)

(Handhaving)

(Sint-Agatha-Rode - Huldenberg) (provincie Vlaams-Brabant)

(Quote : ‘*De herstellvordering moet niet formeel worden gemotiveerd.*’)

¹⁰ Cass. 10 juni 2005, C.04.0348.N, www.cass.be, Arr.Cass. 2005, 6-7-8, 1284, concl. G. BRESSELEERS, Pas. 2005, 1281, concl. G BRESSELEERS, TBP 2006, 556, TMR 2005, 663, noot P. LEFRANC.

¹¹ G. BRESSELEERS, concl. bij Cass. 10 juni 2005, Arr.Cass. 2005, 1284-1285.

¹² Zie bv. RvS 27 september 2000, nr. 89.829, Van Dorpe.

¹³ P. LEFRANC, ‘De herstellvordering is zaak van de gewone rechter, niet van de Raad van State’, (noot bij Cass. 10 juni 2005), TMR 2005, p. 665, nr. 7.

¹⁴ Brussel 7 november 2011, TMR 2012, 108.

¹⁵ F. CHARLIER, ‘De formele motiveringsplicht bij de keuze voor een herstellvordering in de ruimtelijke ordening’, (noot bij Gent 23 juni 2011), T.Gem. 2011, 211; zie ook Rb. Mechelen 4 mei 2005, TMR 2005, 602.

¹⁶ S. LUST, ‘De herstellvordering in het stedenbouwwrecht. Een poging tot synthese’, TROS 1997, p. 246, nr. 63.